VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 61)
z dnia 22 listopada 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 61)

22 listopada 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 12/17, P 17/17, SK 1/17, SK 22/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Karol Dobrzeniecki, Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci BAS, oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 12/17, P 17/17, SK 1/17, SK 22/17.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – P 12/17. Nie ma jeszcze posła, który się nią opiekuje. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o jej przedstawienie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt P 12/17 została zainicjowana pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gliwicach. Została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Osoba prowadząca działalność gospodarczą przebywała na długoterminowym zwolnieniu lekarskim, trwającym prawie 3 miesiące. W tym czasie nie odprowadzała składki zdrowotnej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzje, w których stwierdził zadłużenie osoby ubezpieczonej. Ubezpieczony odwołał się od takiej decyzji do sądu okręgowego, podnosząc zarzut, że w czasie choroby i pobierania zasiłku chorobowego nie jest zobowiązany do uiszczania składki zdrowotnej. Sąd okręgowy, rozpatrując odwołanie od decyzji ZUS, podjął wątpliwość, czy dwa przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych są zgodne z konstytucją. Chodzi o art. 79 ust. 2 i art. 71 ust. 2. Wzorcami kontroli w sprawie są: art. 84, w związku z art. 32, oraz art. 84, w związku z art. 2 konstytucji. Chodzi w tym przypadku o zasady równości i sprawiedliwości podatkowej.

Odczytam kwestionowane przepisy. Art. 79 ust. 2 ustawy zdrowotnej stanowi, że „Składka jest miesięczna i niepodzielna". Z kolei art. 81 ust. 2 przewiduje, że: „Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c), stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»".

Chcę powiedzieć, że problem konstytucyjny, który dostrzega sąd okręgowy, polega na tym, że osoba prowadząca działalność gospodarczą, w okresie pobierania zasiłku

chorobowego jest zobowiązana do uiszczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne, natomiast pracownik, który pobiera zasiłek chorobowy, w tym okresie takiej składki nie odprowadza, ponieważ podstawą wymiaru składki zdrowotnej pracownika jest przychód z tytułu wynagrodzenia.

W pierwszej kolejności badamy, czy mamy do czynienia z podobnymi podmiotami, czy pracownik i pracodawca w świetle ustawy zdrowotnej są podmiotami podobnymi. Dochodzimy do konkluzji, że w obu przypadkach osoby te są ubezpieczone, pokrywają ciężar składki z własnych środków. Jeżeli chodzi o świadczenia zdrowotne, to koszyk świadczeń jest takim sam dla osoby prowadzącej działalność gospodarczą, jak i dla pracownika. Konkluzja jest taka, że mamy podobne podmioty, które są inaczej traktowane przez prawo.

Dalsza nasza analiza zmierzała do ustalenia, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle konstytucji, czy przemawia za nim ważny interes publiczny. Zgadzamy się z prokuratorem generalnym, że osoby, które prowadzą działalność gospodarczą muszą być inaczej traktowane niż pracownicy, ponieważ prowadzą przedsiębiorstwo, zatrudniają pracowników i w okresie zasiłku chorobowego przedsiębiorca uzyskuje dochód/przychód z tego tytułu. Taka osoba ma przedsiębiorstwo, jest to zorganizowana działalność, bo przedsiębiorstwo działa, pracuje i generuje zysk również w czasie jego choroby. Zauważamy jednak pewną niekonsekwencję ustawodawcy, ponieważ w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu różnicuje on jednak osoby prowadzące działalność gospodarczą, bo wyróżnia tzw. osoby samozatrudnione. Tym osobom przyznaje w związku z wynagradzaniem takie same gwarancje, jakie mają pracownicy, czyli: minimalną stawkę godzinową, rejestrację godzin, wypłatę wynagrodzenia raz w miesiącu. Według tej ustawy osoba samozatrudniona, to jest taka osoba, która prowadzi działalność gospodarczą, ale nie zatrudnia pracowników ani na umowę o pracę, ani na umowę zlecenie. Projektodawca tej zmiany, konkretnie Rada Ministrów, podnosił, że status osoby samozatrudnionej jest identyczny ze statusem pracownika. Dlaczego? Dlatego, że w wielu przypadkach osoby, które są zatrudnione w systemie tzw. samozatrudnienia, zostały zmuszane przez pracodawcę do podjęcia działalności gospodarczej po to, żeby obniżyć koszty zatrudnienia pracowników. Taka osoba, jeżeli przebywa na zasiłku chorobowym, to jedynym środkiem jej utrzymania jest ten zasiłek. Taka osoba jest w identycznej sytuacji jak pracownik.

Konkluzja nasza jest taka, że przepis art. 79 ust. 2, w związku z art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zadeklarowania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne niższej niż przewidziana w art. 81 ust. 2 tej ustawy, przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, która nie zatrudnia pracowników i nie zawiera umów ze zleceniobiorcami, jeśli pobierając zasiłek chorobowy nie osiągnęła przychodów lub osiągnęła przychód niższy niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 81 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 84, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji, i zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo za syntetyczne i jasne przedstawienie tej sprawy. Myślę, że ta konkluzja jest logiczna, ale otwieram dyskusję. Kto z państw chciałby zabrać głos? Nie ma chętnych.

W takim razie przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt P 17/17. To jest sprawa posła Arkadiusza Mularczyka, który zaraz powinien dotrzeć, ale jeszcze go nie ma. W takiej sytuacji proszę o jej przedstawienie Biuro Analiz Sejmowych.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygnaturze P 17/17 proponujemy wnieść o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sąd pytający, który zainicjował to postępowanie, przedmiotem kontroli uczynił art. 191 § 1a Kodeksu karnego. Przepis ten stanowi: „Tej samej karze – chodzi o karę pozbawienia wolności do lat 3 – podlega, kto w celu określonym w § 1 – tj. w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia – stosuje przemoc innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający innej osobie korzystanie z zajmowanego lokalu mieszkalnego".

Sąd pytający jest na etapie rozpoznawania zażalenia na postępowanie Policji o umorzeniu dochodzenia, a sprawa karna dotyczy zachowania osoby uprawnionej do lokalu mieszkalnego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, której zachowanie polegało na tym, że wstrzymała dostawę energii elektrycznej do tego lokalu, który jest zajmowany przez osobę nieuprawnioną.

Sąd pytający w odniesieniu do art. 191 § 1a k.k. zarzuca, że przepis ten, który penalizuje zachowanie właściciela lokalu mieszkalnego wobec osoby „zajmującej ten lokal bez tytułu prawnego" jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Zaznaczę, że sąd pytający, mówiąc o właścicielu lokalu mieszkalnego, ma na myśli, co niewątpliwie wynika z okoliczności faktycznych i prawnych tej sprawy, osobę uprawnioną z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Tak sformułowane pytanie sądu nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, co wynika przede wszystkim z tego, że rozstrzygnięcie sprawy karnej zawisłej przed sądem pytającym jest całkowicie niezależne od sposoby rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego przez Trybunał Konstytucyjny. Innymi słowy, niezależnie od tego, czy TK stwierdzi konstytucyjność, czy niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu, to sąd pytający i tak musi umorzyć toczące się przed nim postępowanie karne z powodów zasadniczych, o których chcę kilka słów powiedzieć.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że w sprawie karnej, rozpatrywanej przez sąd pytający, nie mamy do czynienia ze stosowaniem przemocy innego rodzaju, a więc tego znamienia, które jest wymagane w świetle art. 191 § 1a k.k. Oznacza to brak realizacji znamion stypizowanego w tym przepisie czynu zabronionego i konieczność umorzenia postępowania. Jak już powiedziałem na wstępie, zachowanie, które jest przedmiotem prawno-karnej oceny, polegało na wstrzymaniu dostaw energii elektrycznej do lokalu, a więc była to czynność odnosząca się do umowy o dostarczanie energii elektrycznej, która to czynność zmieniała sposób wykonywania tej umowy. Natomiast przy przemocy, w każdej jej postaci, musi wystąpić element siły fizycznej, a tutaj w sposób oczywisty tego elementu nie było. Stąd brak znamion czynu zabronionego.

Po drugie, należy wskazać na to, że czyn osoby uprawnionej do lokalu, polegający na wstrzymaniu dostaw energii elektrycznej, miał miejsce 31 lipca 2014 roku, natomiast art. 191 § 1a k.k. pojawił się w systemie prawa karnego dopiero 7 stycznia 2016 roku. Z powodów oczywistych ten przepis nie może mieć zastosowania do zachowania będącego przedmiotem tego postępowania, bo oznaczałoby to wsteczne zastosowanie tego przepisu, a według zasady *lex retro non agit* jest to niedopuszczalne.

Trzecim powodem, dla którego postępowanie powinno być umorzone, jest to, że na pewnym etapie postępowania karnego doszło do swoistej próby ucieczki od rygoru zasady *lex retro non agit*, tzn. organ prowadzący postępowanie przygotowawcze zdecydował się na niebadanie samego zachowania, polegającego na wstrzymaniu dostaw energii elektrycznej. Miało to miejsce przed wejściem w życie kwestionowanego przepisu. Zdecydowano się tylko na podjęcie oceny zaniechania, które miało polegać na braku przywrócenia dostaw energii do lokalu. Tak zarzut został sformułowany. Natomiast elementarną zasadą prawa karnego jest to, że odpowiedzialności za przestępstwo zaniechania może podlegać tylko ten, na kim ciążył obowiązek działania. Tu z takim obowiązkiem działania nie mamy do czynienia, bo żaden przepis, żadna norma nie nakazuje osobie uprawnionej z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu podłączyć energię elektryczną do lokalu, który inna osoba zajmuje bez tytułu prawnego.

Z tych trzech powodów sąd pytający powinien umorzyć postępowanie, które się przed nim toczy. Stąd też konkluzja, aby postępowanie przed TK też zostało umorzone. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jest już pan poseł Arkadiusz Mularczyk. Konkluzja w tej sprawie jest taka, aby postępowanie umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Czy pan poseł zgadza się z takim stanowiskiem?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Zgadzam się.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w dyskusji? Nie widzę chętnych.

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do sprawy SK 1/17. Czy pan poseł będzie chciał przedstawić stanowisko, czy poprosimy BAS? Rozumiem, proszę BAS o przedstawienie sprawy.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 1/17 również została zainicjowana skargą konstytucyjną. Skarżący jest od urodzenia obywatelem Finlandii. Jest spadkobiercą po swojej babce, która była właścicielką nieruchomości położonej we Lwowie, czyli pozostającej obecnie poza granicami RP, a opuszczonej przez właścicieli po II wojnie światowej. Opuszczenie to nastąpiło na mocy układu z 9 września 1944 roku zawartego pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad. Dotyczył on ewakuacji obywateli polskich z terytorium tej republiki i także przesiedlenia obywateli pochodzenia ukraińskiego do ZSRR. Spadkobiercy przedwojennej właścicielki tej nieruchomości wystąpili do wojewody śląskiego z wnioskiem o wydanie decyzji potwierdzającej przysługujące im prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami. Taką możliwość dała im ustawa z 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP. Przepis tej ustawy jest kwestionowany.

Stan faktyczny rozwijał się następująco. Wszystkim wnioskodawcom, którzy byli obywatelami polskimi i spadkobiercami, przyznano prawo do rekompensaty. Natomiast jeden ze spadkobierców, obywatel Finlandii, nie posiadający obywatelstwa polskiego, dostał odmowę od wojewody śląskiego. Wojewoda odmówił mu prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości we Lwowie. Jako podstawę odmowy wskazał fakt, iż skarżący nie posiada obywatelstwa polskiego. Wojewoda stwierdził również, że oświadczenie, które skarżący złożył, a którym przekazywał tę część nieruchomości innemu spadkobiercy, który już polskie obywatelstwo posiadał, jest również nieskuteczne i nie może być podstawą do zwiększenia części, która przypadała na tego innego spadkobiercę. Stwierdził, że nie jest możliwe przeniesienie tego prawa, ponieważ przekazujący sam tego prawa nie nabył jako cudzoziemiec. Odwołanie się przez skarżącego do ministra skarbu państwa nie przyniosło pożądanego przez niego efektu. Również minister odmówił, podając podobną argumentację, czyli podtrzymał decyzje wojewody śląskiego. Zdaniem organu nie jest możliwe, żeby spadkobierca, który nie jest obywatelem polskim, mógł wskazać innego spadkobiercę jako osobę uprawnioną do rekompensaty. Sprawa została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił skargę na decyzję ministra skarbu państwa. Również Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął sprawę niepomyślnie dla osoby skarżącej.

Warto zauważyć, że w tej sprawie wystąpiła również Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która uznała, że z kwestionowanego art. 3 ust. 2 przywoływanej ustawy wynika, iż uprawnieni do rekompensaty są wprawdzie jedynie spadkobiercy posiadający obywatelstwo polskie, ale można go też interpretować tak, że „wskazania” innego spadkobiercy, czyli przekazania swojej części rekompensaty, może dokonać każdy spadkobierca, również ten, który nie jest obywatelem polskim.

W trakcie rozpatrywania sprawy przez NSA pojawił się wątek międzynarodowy. NSA powziął wątpliwość, czy taka regulacja prawa do rekompensaty nie jest sprzeczna z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który ustanawia zakaz dyskryminacji. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, do którego skierowano sprawę, powiedział,

że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie, bo ta kwestia jest w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego i prawo unijne nie ma tutaj zastosowania. Ostatecznie, wyrokiem NSA skarga została oddalona.

Skarżący powołuje się na naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych, prawa dziedziczenia, prawa do równego traktowania w zakresie prawa do ochrony własności i dziedziczenia, zasady proporcjonalności ograniczeń prawa do ochrony własności, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli art. 2 konstytucji.

Twórcy tego projektu proponują, aby sprawę umorzyć, a także zmienić podstawę orzekania. Po pierwsze, należy wskazać, że skarżący zbyt szeroko ujął przedmiot zaskarżenia, ponieważ nie wszystkie przepisy, które przywołał, stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia przez NSA. W tym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania. Budzi również wątpliwości dopuszczalność orzekania o niekonstytucyjności na podstawie art. 2, jako samodzielnej przesłance zaskarżenia. O tym wielokrotnie mówił Trybunał, że musi być naruszone konkretne prawo, a takie prawo czy wolność nie wynika bezpośrednio z art. 2 konstytucji.

Jeżeli chodzi o zasadniczy wzorzec kontrolny, czyli art. 64 konstytucji – prawo do własności i dziedziczenia, to proponujemy uznać, że zaskarżony art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami RP jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 konstytucji.

Sprawa roszczeń zabużańskich jest niezwykle złożona i skomplikowana. Próby rozwiązania tej sprawy zaprzątały uwagę polskiego ustawodawcy już od lat 40., zaraz po zawarciu tzw. umów republikańskich, które dotyczyły nie tylko Ukrainy, ale także Białorusi i Litwy, czyli socjalistycznych republik radzieckich. W tym celu były podejmowane różne inicjatywy ustawodawcze, przyjmowane ustawy, przede wszystkim opierające się na tzw. prawie zaliczenia, czyli możliwości uznania wartości pozostawionego mienia i zaliczenia jej na poczet wartości nieruchomości Skarbu Państwa kupowanych po II wojnie światowej przez Zabużan lub ich spadkobierców.

Dopiero ustawa z 2005 r. wprowadziła odrębne prawo do uzyskania pieniężnej rekompensaty. Jednakże, biorąc pod uwagę treść samej umowy z Ukrainą, to prawo zostało ograniczone tylko do obywateli polskich lub spadkobierców, którzy mają obywatelstwo polskie. Taka interpretacja przepisów Traktatu wynika z przytoczonych orzeczeń SN, jak również orzeczeń TK, który kilkakrotnie w tej sprawie orzekał. Należy brać pod uwagę charakter tego świadczenia. Pierwotnie było to zobowiązanie do udzielenia pomocy na zagospodarowanie osobom, które musiały pozostawić swoje majątki za granicą. W związku z tym element odszkodowawczy był równoważony, ale przeważał element socjalny, element pewnego wsparcia, a nie udzielenia pełnego odszkodowania, które jest oczywiście niemożliwe. Przypominam, że rekompensata to 20% wartości pozostawionych nieruchomości.

Wysoka Komisjo, rekompensata ma charakter nowego prawa. To nie jest prawo, które byłoby dziedziczone, to jest prawo, które decyzją ustawodawcy jest przyznawane pewnej grupie osób. Nawiązuje on do treści traktatów i ogranicza je do obywateli polskich. Stąd zarzuty, że ograniczone jest prawo własności czy dziedziczenia, są w tym zakresie chybione. Tu nie dochodzi do dziedziczenia, ale do nabycia prawa. To prawo mogłoby być w inny sposób zabezpieczone. To ustawodawca rozstrzygnął, że udzielania rekompensaty będzie dokonywane w ten sposób. Ponadto, należy zwrócić uwagę na ważny fakt, że państwo polskie nigdy nie uzyskało żadnych korzyści z tytułu pozostawienia tego mienia poza granicami. Te korzyści odniósł tylko ZSRR. Nie jest to odszkodowanie, nie jest to reprywatyzacja, ma to charakter wywiązania się z umowy międzynarodowej, która pozostawiała ustawodawcy dość dużą swobodę w tym zakresie.

Mając na względzie te argumenty, które szerzej zostały przedstawione w treści proponowanego stanowiska Sejmu, proszę Wysoką Komisję o uwzględnienie konkluzji o zgodności art. 3 ust. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami RP z art. 64 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuje bardzo. Otwieram dyskusję nad tym punktem porządku dziennego. Jakie jest stanowisko pana posła Arkadiusza Mularczyka?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Akceptuję to stanowisko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy są inne głosy? Pan poseł Marek Rząsa, proszę bardzo.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Chcę zapytać, bo rozumiem, że w polskim prawodawstwie nie ma innego aktu prawnego, który powodowałby, że dziedziczenie następuje w wyniku nie pokrewieństwa tylko narodowości. To jest ten jeden akt, który jest wyjątkiem.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie pośle, starałem się przedstawić uzasadnienie, dlaczego w tym przypadku nie możemy mówić tak naprawdę o dziedziczeniu. Dziedziczyć można prawo majątkowe, które istnieje w momencie śmierci spadkodawcy, natomiast w tym przypadku prawo do rekompensaty powstało dopiero w momencie przyjęcia ustawy z 2005 roku. Wcześniej takiego prawa, które mogłoby podlegać dziedziczeniu, nie było. Dlatego stoimy na stanowisku, że nie jest to ograniczenie prawa do dziedziczenia, tylko możliwe w kontekście zobowiązania międzynarodowego ukształtowanie rekompensaty, zadośćuczynienia, pomocy dla pewnej grupy ludzi lub ich spadkobierców, którzy ponieśli określone straty w przeszłości. Są to straty, za które państwo polskie nie odpowiada. Limitowanie tego do kręgu obywateli polskich znajduje pewne odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie TK i SN. Taki był cel traktatu; chodziło o wspomożenie obywateli polskich.

Panie pośle, w traktacie republikańskim nie było ani słowa o spadkobiercach. Rozciągnięcie tego prawa na spadkobierców po raz pierwszy pojawiło się w 1985 roku, kiedy osoby, które były poszkodowane zaczęły umierać i pojawił się problem, czy ktoś dziedziczy ich prawa. To jest dobra wola ustawodawcy polskiego i trudno byłoby rozciągać ją na wszystkie osoby, również te, które nie mają narodowości polskiej, bo wtedy odchodzimy bardzo daleko od celu traktatu. Zresztą sama umowa międzynarodowa, te układy republikańskie, wywołuje bardzo duże kontrowersje. Przedstawicielem strony polskiej był Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Ocena jego podmiotowości prawnej daleko wykraczałaby poza zakres sprawy, ale w literaturze jest mocno kontestowane, czy mógł on zawierać takie traktaty. Sama ratyfikacja też jest przedmiotem dyskusji. W naszej ocenie można powiedzieć, że ustawodawca polski wykazał bardzo dużo dobrej woli, mimo wątpliwości tego zobowiązania, żeby pomóc tej grupie osób. Żądanie więcej, czyli wspierania osób, które polskimi obywatelami nie są, wydaje się pewnym nadużyciem.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Skoro rozszerzono prawo na spadkobierców, to ten obywatel słusznie zauważył, że jest spadkobiercą, jeżeli chodzi o powinowactwo. On po prostu nie znał niuansów, które mówiły, że nie liczy się linia pokrewieństwa, tylko liczy się linia narodowości. Dlatego zapytałem, czy jest jakiś inny akt prawny w Polsce, który mówi, że dziedziczy się tylko i wyłącznie w związku z narodowością, a nie z pokrewieństwem? Wydaje mi się, że takiego aktu prawnego nie ma.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Chcę się do tego przyłączyć, bo, moim zdaniem, traktaty międzynarodowe nie mają tu nic do rzeczy, panie mecenasie. Czy Polska zawarła taki czy inny traktat, to nie ma nic do rzeczy. Polski ustawodawca uznał, że spadkobierca może otrzymać rekompensatę. Powstaje pytanie, bo rozumiem, że ten spadkobierca, gdyby miał obywatelstwo polskie, to otrzymałby tę rekompensatę. Tak? Tak.

Gdzie tu jest logika, że my nie uznajemy, przecież on w każdej chwili może to obywatelstwo odzyskać, bo jest z pochodzenia Polakiem. Słusznie pan poseł zauważa, że w naszym prawie nie ma takiego warunku. Wiem, że nasi starsi bracia w wierze dziedziczą po narodowości, ale u nas takiego prawa nie ma. W związku z tym uważam

tę wykładnię za niewłaściwą. Uważam, że przysługuje mu prawo dziedziczenia, skoro tak ustawodawca uznał. Nic tu nie ma do rzeczy to, czy traktaty zostały zawarte tak czy inaczej, bo one nie rzutują w żaden sposób na kwestię, czy spadkobierca ma prawo. Spadkobierca ma prawo i w związku z tym nie możemy go wyłączać tylko dlatego, że w tym momencie nie ma obywatelstwa polskiego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan mecenas już swoje stanowisko przedstawił. Panowie się nie zgadzacie. Czy pan poseł jeszcze chciałby otrzymać jakieś dodatkowe wyjaśnienia?

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Uważam, panie przewodniczący i szanowna Komisjo, że ciąży na nas także odpowiedzialność za kształtowanie logicznego i spójnego systemu prawnego. Człowiek ma polskie pochodzenie, miał babkę Polkę, to że jest z ojca Fina, to o niczym nie stanowi, nie można go, w moim odczuciu, pozbawiać prawa dziedziczenia w tym przypadku. Uważam, że jest to błędne stanowisko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Możemy się różnić, to jest stanowisko przedstawione przez pana mecenasa. Idzie ono w tym kierunku, że ustawodawca stworzył określone przywileje dla polskich obywateli w tym zakresie i stąd konkluzja, która została przedstawiona. Pan poseł ma inne stanowisko. Nasze posiedzenie nie polega na tym, abyśmy wszyscy mieli jedno zdanie. Przyjmuję pana wątpliwości ze zrozumieniem. Może pan mecenas jeszcze kilka słów wyjaśnienia. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panowie posłowie, próbowałem nawiązać do tego, że mamy do czynienia z bardzo konkretnym prawem majątkowym, prawem do rekompensaty. O dziedziczeniu możemy mówić wtedy, gdy poszkodowany, umierając, miał zagwarantowane prawo do rekompensaty. Wtedy ktoś mógłby powiedzieć, że jego spadkobiercy są pozbawieni możliwości dziedziczenia, państwo ich tego prawa pozbawiło. Mamy jednak do czynienia z prawem, które powstało w 2005 roku. Wcześniej *stricte* prawa do rekompensaty nie było. Nie można mówić, że ktokolwiek został czegoś pozbawiony. Otrzymał od państwa, znalazł się w kręgu wskazanym przez ustawodawcę, albo nie otrzymał od państwa.

Wcześniej stan prawny się różnił. Ustawy z lat 40. i 50. w ogóle nie wspominały o kwestii spadkobierców. Umożliwiały tym, którzy utracili majątki na wschodzie, uzyskiwanie pomocy w inny sposób – zaliczenia i zwolnienia z ceny nieruchomości, które były im przyznawane w drodze nadania. Ustawodawca próbował w kolejnych latach przyjmować nowe rozwiązania prawne. W końcu nadszedł rok 2005 i ustawodawca stwierdził, żeby nie utrudniać obrotu prawnego, obrotu ziemia itd., że należy umożliwić pewnej grupie osób, którą wyznaczył, uzyskanie prawa do rekompensaty. Od 2005 roku to prawo powstało i ono jest potwierdzane decyzją administracyjną. Decyzja administracyjna, tak naprawdę, kreuje to prawo. Nie można mówić w tym przypadku o pozbawieniu prawa do dziedziczenia, skoro ono nie wchodziło do prawa. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Andrzej Matusiewicz, proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Pytanie do pana mecenasa: Czy pan, przygotowując tę opinię, rozważał również przepisy ustawy – Prawo międzynarodowe prywatne? Mówi ono między innymi, że w przypadku dziedziczenia decyduje prawo ojczyste spadkodawcy. Czy pan w tym kontekście też to rozważał, bo tego nie słyszałem? Dziękuję bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie pośle, stoimy na stanowisku, że mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym, że nie jest to uprawnienie prywatne tylko publiczne, ponieważ jego podstawą jest wydanie decyzji administracyjnej. Nie możemy w tym przypadku, w mojej ocenie, brać pod uwagę uregulowań prawa prywatnego międzynarodowego. Jeszcze raz podkreślam, że ustawa określa krąg osób, którym od roku 2005 wojewodowie mogą potwierdzać

prawo do rekompensaty. Jest to prawo publiczne kreowane decyzją administracyjną. Stąd, w mojej ocenie, nie ma tu zastosowania wspomniany przez pana posła akt prawny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Marek Rząsa, proszę bardzo.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Krótko. Rozumiem, że ten obywatel, składający skargę, nie ma prawa do rekompensaty, ale gdyby analogiczna sprawa dotyczyła nieruchomości w Polsce, to byłby pełnoprawnym spadkobiercą. Czy gdyby podobną nieruchomość babcia zostawiła np. w Krakowie, to czy on występując do sądu, czy do innych instytucji, miałby prawo spadkowe czy nie?

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Tak, panie pośle, na podstawie postanowienia o prawie do nabycia spadku, ta osoba, nawet będąc cudzoziemcem, mogłaby dziedziczyć w Polsce. Natomiast nie mogłaby dziedziczyć czegoś, czego spadkodawca nie miał w momencie śmierci. Tak jest z prawem do rekompensaty, które się pojawiło później. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Teraz pan poseł Wojciech Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, to jest pewne nieporozumienie. Pan mecenas podkreślał, że ta rekompensata i ewentualnie jej spadkobranie wynika z aktu administracyjnego. A więc gdybyśmy rozważali, czy ten pan ma dostać rekompensatę za nieruchomość pozostawioną kiedyś przez jego krewnych na terytorium Ukrainy, to ewentualnie moglibyśmy rozważać w tej konstrukcji odpowiedzialność rządu fińskiego, bo to rząd polski postanowił udzielić rekompensaty obywatelom polskim za mienie pozostawione na wschodzie. To nie jest kwestia dziedziczenia, tylko rekompensaty, którą rząd polski postanowił przyjąć na siebie, nie będąc do tego zobowiązanym, bo, teoretycznie rzecz biorąc, rekompensatę albo roszczenia co do możliwości spadkobiercy z tytułu pozostawienia domu na terenie Ukrainy byłyby do rządu ukraińskiego. Tam powinna się ta sprawa rozstrzygać, gdybyśmy do tego doszli.

W tej kwestii mamy do czynienia z inną konstrukcja prawną i to ograniczenie nie tylko jest możliwe, ale jest w pełni zasadne. Gdyby było inaczej, to byłaby to poważna kwestia finansowa. Z Finlandii byłoby takich wniosków 10, ale z innych państw mogłoby ich być tysiące. Dlaczego państwo polskie miałoby przejąć zobowiązania, za które mogłyby odpowiadać: państwo niemieckie albo państwo francuskie? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Szarama powiedział to trochę dłużej niż ja w jednym czy dwóch zdaniach, ale zgadzamy się ze stanowiskiem. Sprawa jest wyjaśniona i dojrzała do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do ostatnie sprawy – SK 22/17. Pan poseł Wróblewski, bardzo proszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa, którą referuję, została zainicjowana skargą konstytucyjną. Skargę wniosła fundacja mająca siedzibę we Wrocławiu. Celem statutowym działania fundacji jest między innymi udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Tej kwestii dotyczył problem, który legł u podstaw skargi. Fundacja wystąpiła w konkursie ogłoszonym przez powiat wrocławski, na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z ustawą z 2015 roku. Zarząd powiatu rozstrzygnął ten konkurs w sposób negatywny dla skarżącej. W związku z tym wniosła do sądu administracyjnego odwołanie, zarzucając istotne, w jej ocenie, naruszenie prawa wskutek dowolnej, niezgodnej z prawem oceny złożonych w konkursie ofert. WSA odrzucił tę skargę, uznając, że nie jest dopuszczalna, ponieważ nie jest objęta właściwością sądu administracyjnego. Takie stanowisko potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny.

Skarżąca powołuje się na dwa, w jej ocenie, niekonstytucyjne przepisy. Jeden jest w ustawie o samorządzie powiatowym, drugi w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W obu przypadkach wzorcem jest art. 45 konstytucji, w związku z art. 184 zdanie drugie, konstytucji. Skarżąca kwestionuje, że zostało naruszone jej prawo do sądu.

Problemem prawnym, który mamy w tej skardze jest to, że w obowiązujących przepisach nie jest precyzyjnie określone, co jest sprawą z zakresu prawa administracyjnego, jak daleko w szczegółowych przypadkach sięga kognicja sądów administracyjnych. Orzecznictwo w tej sprawie jest rozbieżne. W tym przypadku sądy administracyjne obu szczebli uznały, że nie są władne zajmować się tą sprawą, dlatego że nie należy ona do właściwości sądów administracyjnych.

W konkluzji stanowiska przygotowanego przez BAS znajdujemy stwierdzenie: w związku z tym, że istnieje spór wykładniczy, co jest uzasadnione licznymi, przywołanymi orzeczeniami sądów administracyjnych i TK, nie możemy mówić o tym, że mamy jednolitą wykładnię kwestionowanych przepisów. Jest spór wykładniczy. W naszym stanowisku znajduje się nawet takie stwierdzenie, że to sąd administracyjny popełnił błąd, bo powinien był uznać, że sprawa należy do jego właściwości i powinien ją rozpatrzeć. W związku z tym, że kognicją Trybunału nie jest objęte stosowanie prawa, bo sąd konstytucyjny nie jest powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, należy wnioskować o umorzenie tej sprawy na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rozumiem i doceniam pewną spójność intelektualną tego wniosku, ale mam wątpliwości, ponieważ z punktu widzenia skarżącego jego prawo do sądu zostało bez wątpienia naruszone, jeśli nawet w stanowisku BAS mówimy o tym, że sąd źle zastosował ten przepis. Oznacza to, że przepis w takim rozumieniu, w jakim zastosował go sąd, jest niekonstytucyjny. Nie jestem przekonany, czy jednak nie powinniśmy zapytać TK, bo nawet jeżeli utrzymalibyśmy formalną poprawność tego rozumowania, to skutek będzie społecznie trudny do zaakceptowania. Nie chcę powiedzieć wszyscy, ale nawet my, wnioskując o umorzenie, sygnalizujemy, że doszło do naruszenia konstytucji i prawa do sądu, a jednocześnie mówimy, że sprawa nie może się dalej toczyć, czyli ma zostać umorzona. Taka jest moja wątpliwość w tej sprawie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Dziękuję bardzo. Panie pośle, kształt skargi konstytucyjnej jest decyzją ustrojodawcy. To ustrojodawca, tworząc konstytucję, określił, kiedy w indywidualnych sprawach mamy do czynienia z podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej. W żadnym razie TK i jego wyroki nie mogą być traktowane jako dodatkowa instancja rozpatrywania konkretnej sprawy. Tylko wówczas, gdy podstawa prawna, na podstawie której został wydany wyrok, może być uznana za niezgodną z konstytucją, może być ten podwójny skutek, czyli, jeżeli naruszono prawo i jednocześnie naruszono prawo konstytucyjne, gwarantowane przez konstytucję, jest możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. W innym przypadku skarga nie może być przez TK rozpatrywana.

W swoim orzecznictwie TK dookreślił, że sprzeczność normy prawnej, na podstawie której wydano wyrok, z konstytucją, oznacza, że chodzi o sprzeczność przyjętego w orzecznictwie jednolitego rozumienia normy. Jeżeli natomiast norma jest rozumiana przez jednych w jeden sposób, a przez innych w drugi, to linia orzecznicza dopiero się kształtuje. To sądy muszą wyklarować jednolitą linię, żeby mógł się tym zająć TK. To nie jest tak, że BAS nie chce dopuścić do tego, żeby ta skarga była rozpatrywana merytorycznie. My tylko podajemy i porządkujemy treści skargi konstytucyjnej, która wynika z konstytucji i z ustawy.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Dlatego, panie mecenasie, powiedziałem, że z formalnego punktu widzenia nie kwestionuję poprawności tego rozumowania, ale jednocześnie konsekwencja jest społecznie trudna do uzasadnienia. Zwracam uwagę na to, że konkretne zastosowanie tego przepisu

przez sąd administracyjny, konkretną jego interpretację uznajemy za niekonstytucyjną. Być może ta interpretacja nigdy się nie ustali i w nieskończoność będzie trwał stan taki, że w 50 lub 75% przypadków będziemy pisać w stanowiskach, że sądy niekonstytucyjnie stosują ten przepis i zawsze będziemy mogli powiedzieć, że wciąż nie ma jednolitej jego wykładni. Nie wiem, czy jednak przy rozwiązania tego problemu nie powinniśmy iść w kierunku, który leżał u podstaw tej skargi.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, powiem krótko, jeżeli jest taka rozbieżność, to od czego my tutaj jesteśmy? To my pomóżmy w procesie legislacyjnym wyprostować ścieżki sądowe. Obywatela nie można pozbawiać prawa do sądu. Sądy nie mogą przerzucać między sobą tego problemu, z którym ten obywatel przyszedł. W związku z tym podzielam wątpliwości, że możemy bawić się w umorzenie, ale jednocześnie, jeżeli trzeba pomóc sądom wypracować jednolite stanowisko, to trzeba doprecyzować coś w procesie legislacyjnym, żeby takich rozbieżności i wątpliwości nie było.

Jeśli uważamy, że tu wszystko jest w porządku, jeżeli chodzi o stosowanie czy stanowienie przez nas prawa i tylko sądy nie wiadomo czym się kierują, że mają taką rozbieżność, to ja uważam, że jednak nie powinniśmy iść w kierunku umorzenia, tylko niech TK rozstrzyga.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Cokolwiek rozstrzygnie, to sprawa jest w tym momencie klarowna. Natomiast utrzymywanie tego stanu jest społecznie trudne do obrony, bo to tworzy wrażenie, że system jest wewnętrznie niespójny, a prawnicy tylko przerzucają się wyrafinowanymi uzasadnieniami. Jest TK, który powinien rozstrzygnąć, że przepis jest interpretowany w sposób niekonstytucyjny.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, że chodzi o to, że w toku tego postępowania konkursowego, ograny gminy czy powiatu nie wydają decyzji administracyjnej i dlatego nie ma się z czym zwrócić do sądu. Czy tak, panie mecenasie? Czy ja to dobrze rozumiem?

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie pośle, tak. Sąd stwierdził, że nie jest to sprawa z zakresu administracji publicznej. A decyzja administracyjna jest typowym przykładem sprawy z zakresu administracji publicznej. Są jeszcze inne sytuacje, w których sąd administracyjny ma kognicję.

Chcę jeszcze zwrócić uwagę na jedną rzecz, która może gdzieś umknęła, a o której warto by wspomnieć. To jest to, że w przypadku, jeżeli sądy administracyjne odmówiły zajęcia się tą sprawą, to nie jest wykluczone, że skarżący mógłby skorzystać z sądów powszechnych i do takiego sądu wystąpić. Tego skarżący nie zrobił, a przynajmniej nic nam na ten temat nie wiadomo. Jest chyba za wcześnie poddawać sprawę pod osąd TK, skoro jeszcze nie wyczerpał on wszystkich możliwości, które daje mu prawo powszechne.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że NSA może podejmować uchwały w zakresie ujednolicania orzecznictwa. Są jeszcze szczeble pośrednie, które mogą być wykorzystane bez potrzeby zwracania się do TK. Trybunał i tak rozstrzygnie tę sprawę, bo stanowisko Sejmu jest tylko stanowiskiem. Ostateczny głos przysługuje Trybunałowi. Dziękuję bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Mnie się wydaje, że to jest słuszne stanowisko. Są sprawy, których sąd administracyjny nie jest w stanie rozstrzygnąć. Na przykład ktoś rozstrzyga przetarg, czyli zrobi to, co robi bardzo często, czyli wybierze „krewnych i znajomych Królika". Sąd administracyjny ma to rozstrzygać i prostować? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Rozumiem, że pan poseł Wróblewski zgłosił pewien problem, ale generalnie co do tego stanowiska mamy jasność, że TK, tak czy inaczej, nad sprawą się pochyli. Też zgadzam

się z tą konkluzja, że świetle okoliczności faktycznych i prawnych właściwie innego wniosku postawić nie możemy. Pan poseł Kłopotek, bardzo proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem, że co do samego przepisu, to nie mamy wątpliwości, bo jest on na tyle precyzyjnie sformułowany, że sąd inaczej nie mógł postąpić.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Chodzi o to, że on nie jest precyzyjnie sformułowany.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A to zmienia trochę postać rzeczy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Mówię o okolicznościach faktycznych i prawnych, tzn. jeżeli mamy sytuację jednoznacznego przepisu i kształtuje się praktyka orzecznicza, o czym mówił pan mecenas, to ja mówię o okolicznościach. Jeżeli nie mamy dziś jednolitej praktyki orzeczniczej w tej sprawie, to jest to podstawa do tego, żeby wygłosić taką konkluzję, w której mamy niedopuszczalność wydania wyroku, ale ostatecznie zdecyduje o tym Trybunał.

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (3)

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej